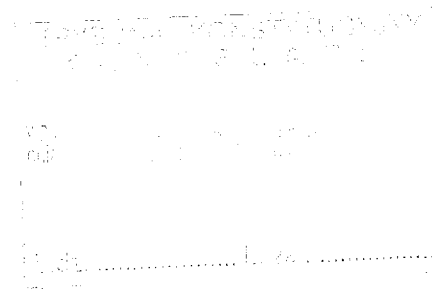




Warszawa, dnia 27 czerwca 2011r.

PG VIII TK 120/10

(P 27/10)



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Radomiu IV Wydział Cywilny Odwoławczy, czy art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) jest zgodny z art. 32 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.) w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed jego odpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, po dokonaniu przez najemcę tego lokalu spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, jest

zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jest niezgodny z art. 64 Konstytucji RP;

- 2) postępowanie, w części obejmującej badanie art. 48 ust. 1 w pozostałym zakresie i ust. 2 ustawy wymienionej w pkt 1, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym - ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 26 marca 2010 r., sygn. akt [redacted], Sąd Okręgowy w Radomiu, IV Wydział Cywilny Odwoławczy, dalej jako „Sąd Okręgowy”, skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, czy art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), dalej jako „ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych”, jest zgodny z art. 32 i art. 64 Konstytucji.

Sąd Okręgowy powziął przedstawione wątpliwości w toku rozpoznawania apelacji pozwanej Spółdzielni Mieszkaniowej w L [redacted] od wyroku Sądu Rejonowego w L [redacted] z dnia [redacted] listopada 2009 r., sygn. akt [redacted], zobowiązującego pozwaną do przeniesienia na rzecz powodów, D [redacted] i A [redacted] małżonków S [redacted], własności wyodrębnionego lokalu mieszkalnego wraz z określonym udziałem w nieruchomości wspólnej.

Z dokonanych w sprawie ustaleń wynika, że D [redacted] i A [redacted] małżonków S [redacted] oraz Spółdzielnię Mieszkaniową w L [redacted] łączy umowa najmu spółdzielczego lokalu mieszkalnego. Najem ten został zapoczątkowany w dniu sierpnia 1992 r. przydziałem powodowi mieszkania zakładowego przez Z [redacted] Z [redacted] S [redacted] Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w L [redacted]. Jedynym udziałowcem tej Spółki były Z [redacted] S [redacted] Spółka Akcyjna w S [redacted], które powstały w wyniku przekształcenia po 1990 r.

przedsiębiorstwa państwowego - F S C w  
S .

W przeszłości wymienione przedsiębiorstwo państwowe poczyniło nakłady na budowę budynku wielorodzinnego w Lipsku w zamian za oddanie do jego dyspozycji części lokali mieszkalnych (35), w tym lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem najmu przez D i A małżonków S .  
W dniu czerwca 2000 r. syndyk upadłych Z Z S Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w L zbył Spółdzielni Mieszkaniowej w L , w drodze umowy, te nakłady za cenę zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. W wyniku tego na Spółdzielnię przeszły prawa wynajmującego w odniesieniu do 35 lokali mieszkalnych, w tym tego lokalu, którego najemcami pozostają D i A małżonkowie S

W dniu października 2008 r. Zarząd Spółdzielni Mieszkaniowej w L podjął uchwałę, w której określił, że wysokość wkładu budowlanego, przypadającego na tenże lokal, wynosi 21.560 zł, co stanowi 20 % jego wartości rynkowej, oszacowanej według stanu na dzień października tegoż roku na kwotę 107.800 zł. Najemcy nie wpłacili tej kwoty. Sąd Rejonowy w L , prawomocnym wyrokiem z dnia marca 2009 r., ustalił, że D S wobec Spółdzielni Mieszkaniowej w L z tytułu wkładu budowlanego za sporny lokal mieszkalny nie jest zobowiązany do zapłaty kwoty wyższej niż 920 zł. Sąd ten przyjął, że skoro Spółdzielnia Mieszkaniowa zapłaciła syndykowi za przedmiotowy lokal kwotę zł, to po dokonaniu waloryzacji tej kwoty, zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, wkład budowlany nie powinien przekroczyć kwoty 920 zł. D i A małżonkowie S zapłacili Spółdzielni Mieszkaniowej w L kwotę w tej wysokości, jednakże nie doszło do przeniesienia własności lokalu mieszkalnego. W tych okolicznościach wymienieni najemcy wystąpili na drogę sądową z żądaniem zobowiązania Spółdzielni Mieszkaniowej w L do

złożenia stosownego oświadczenia woli. Jak już wskazano, sąd pierwszej instancji uwzględnił powództwo tych najemców w wyroku z dnia listopada 2009 r. Sąd drugiej instancji, rozpoznając apelację pozwanej Spółdzielni Mieszkaniowej w L od tego wyroku, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne.

Sąd Okręgowy, uzasadniając niezgodność kwestionowanych przepisów z konstytucyjną zasadą równości (art. 32), stwierdził, że w art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewidziano, iż warunkiem zawarcia przez spółdzielnię mieszkaniową z najemcą oraz osobą bliską w stosunku do tego najemcy umowy przeniesienia własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest wpłata wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania, wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku, jeżeli spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie.

Zdaniem Sądu Okręgowego, wskazana przesłanka, spełnienie której uprawnia najemcę oraz osobę bliską w stosunku do tego najemcy do żądania przeniesienia własności lokalu mieszkalnego, doprowadza do nieuprawnionego faworyzowania tych osób w stosunku do pozostałych osób ubiegających się o nabycie odrębnej własności lokalu w spółdzielni mieszkaniowej.

W ocenie Sądu Okręgowego, jest niedopuszczalne, aby najemca, który nie partycypował w kosztach powstania zajmowanego lokalu mieszkalnego (poniosło je w przeszłości przedsiębiorstwo państwowe), mógł nabyć ten lokal na własność po uiszczeniu wkładu budowlanego w kwocie jedynie 920 zł. Kwota ta, jak wskazuje Sąd, stanowi zaledwie 0,85 % wartości rynkowej lokalu. Sąd uważa, że jest to dyskryminujące wobec członków spółdzielni mieszkaniowej ubiegających się o ustanowienie odrębnej własności lokalu,

którzy mają obowiązek wniesienia wkładu budowlanego według zasad określonych w statucie i umowie zawartej ze spółdzielnią w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na dany lokal (art. 18 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) oraz wobec członków spółdzielni lub osób niebędących członkami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, dysponujących na podstawie art. 17<sup>14</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych roszczeniem o przeniesienie własności lokalu na swoją rzecz po uprzednim uiszczeniu zobowiązań związanych z budową, odpowiadających wniesionej części wkładu budowlanego i opłat dotyczących eksploatacji i utrzymania nieruchomości w części przypadającej na dany lokal. Sąd podkreślił, że zróżnicowanie praw osób ubiegających się o wyodrębnienie lokalu w spółdzielni mieszkaniowej nie znajduje żadnego usprawiedliwienia.

Zdaniem Sądu Okręgowego, zaskarżone przepisy kolidują również z art. 64 Konstytucji przez to, że przewidziane w nich zasady odpłatności za wyodrębnienie lokalu na żądanie najemcy lub ich następców prawnych stanowią niekonstytucyjną ingerencję w prawo własności spółdzielni mieszkaniowej. Uzasadniając ten zarzut, Sąd Okręgowy odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110), w którym Trybunał stwierdził niezgodność ust. 3 w art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Sądu, motywy, którymi kierował się Trybunał Konstytucyjny orzekając w sprawie o sygn. K 64/07, należy uwzględnić w niniejszej sprawie, mimo że zaskarżone przepisy od zbadanego już art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych różnią się w kwestii odpłatności za nabycie przez spółdzielnię mieszkaniową w przeszłości byłego mieszkania zakładowego. Sąd Okręgowy uważa, że okoliczności sprawy przez niego rozpoznawanej dowodzą, iż zakwestionowane przepisy także mogą prowadzić do nabycia przez najemcę od spółdzielni mieszkaniowej własności stanowiącego jej własność lokalu mieszkalnego za kwotę rażąco odbiegającą od wartości rynkowej tego lokalu.

Zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mają następujące brzmienie:

*„Art. 48. 1. Na pisemne żądanie najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z nim umowę przeniesienia własności lokalu, po dokonaniu przez niego:*

- 1) spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu;*
- 2) wpłaty wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku, jeżeli spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie.*

*2. Żądanie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również osobie bliskiej w stosunku do najemcy, o którym mowa w ust. 1.”*

Przytoczone przepisy nakładają na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek rozporządzenia częścią jej majątku w drodze przeniesienia własności lokalu mieszkalnego, który przed przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Następuje to na żądanie uprawnionego, którym ustawodawca uczynił najemcę tego lokalu bądź osobę bliską w stosunku do najemcy, po wypełnieniu przez te osoby określonych ustawowo warunków finansowych (pkt 1 i 2 w ust. 1 art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Jak już wspomniano, Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyżej wyroku z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07, orzekł, że art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Poddany kontroli w tamtej sprawie przepis stanowił, iż w przypadku, gdy spółdzielnia mieszkaniowa nabyła nieodpłatnie mieszkanie od przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej

jednostki organizacyjnej, najemca żądający przeniesienia własności lokalu powinien pokryć koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal.

Nadmienić należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono, iż przed utratą mocy obowiązującej art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przepis art. 48 ust. 1 tej ustawy odnosił się zarówno do odpłatnego, jak i nieodpłatnego nabycia przez spółdzielnię budynku, w którym znajdowały się dawne mieszkania zakładowe. Odmienne były jednakże przesłanki nabycia własności lokalu przez najemcę.

W przypadku odpłatnego nabycia budynku przez spółdzielnię, najemca spłacał zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu oraz wносił wkład budowlany.

Z kolei, w razie gdy spółdzielnia nabyła budynek nieodpłatnie, najemca spłacał zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu oraz pokrywał koszty dokonanych przez spółdzielnię nakładów koniecznych, przeznaczonych na utrzymanie budynku, w którym znajduje się ten lokal [por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 stycznia 2010 r., sygn. akt IV CSK 292/09 (OSNC 2010, nr 6, poz. 93) oraz z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt V CSK 49/10 (OSNC 2011, nr 4, poz. 47)]. Jednocześnie, w pierwszym z wymienionych wyroków, Sąd Najwyższy sformułował tezę, że „*[o]becnie, w związku utratą mocy obowiązującej art. 48 ust. 3 u.s.m., w wypadku nieodpłatnego nabycia budynku przez spółdzielnię najemca jest obowiązany spłacić jedynie zadłużenie z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu (...)*”. Stanowisko to zostało potwierdzone w powołanym wyżej wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2010 r.

Należy podkreślić, że utrata mocy obowiązującej art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wpłynęła na zakres obciążeń finansowych najemcy (oraz osoby bliskiej w stosunku do najemcy) żądającego przeniesienia własności lokalu w przypadku odpłatnego nabycia budynku przez spółdzielnię

mieszkaniową. Najemca (oraz osoba bliska w stosunku do najemcy) jest zobowiązany do dokonania - po pierwsze - spłaty zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu, a po drugie - wpłaty wkładu budowlanego określonego przez zarząd spółdzielni w wysokości proporcjonalnej do powierzchni użytkowej zajmowanego mieszkania, wynikającej ze zwaloryzowanej ceny nabycia budynku.

Przed merytorycznym ustosunkowaniem się do zarzutów Sądu Okręgowego, należy odnieść się do zakresu zaskarżenia.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Należy podkreślić, że w przypadku pytań prawnych kognicja Trybunału Konstytucyjnego jest ograniczona. Ze względu na konkretny, nie zaś abstrakcyjny charakter kontroli inicjowanej pytaniem prawnym, Trybunał Konstytucyjny może zaskarżone przepisy badać tylko w zakresie, w jakim ma to znaczenie dla pytających sądów i odnosi się do konkretnych, zawisłych przed nimi spraw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. akt P 31/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 155).

W niniejszej sprawie przedmiotem wątpliwości konstytucyjnoprawnych Sąd Okręgowy uczynił art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

W drugim z wymienionych przepisów - art. 48 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - ustawodawca przyznał osobie bliskiej w stosunku do najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, będącego wcześniej mieszkaniem zakładowym przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, roszczenie o przeniesienie na



jej rzecz prawa własności tego lokalu. Przepis ten nie znajduje zastosowania w sprawie stanowiącej tło pytania prawnego, ponieważ w niej z żądaniem przeniesienia własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego wystąpił najemca. Zauważyć należy, że Sąd Okręgowy na str. 3 uzasadnienia pytania prawnego także wskazuje, że roszczenie objęte przedmiotem sporu zostało oparte na treści art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Należy zatem uznać, że przepis art. 48 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie jest związany funkcjonalnie ze sprawą zawisłą przed Sądem Okręgowym, w związku z którą zostało postawione pytanie prawne.

Nieco inna jest sytuacja formalnoprawna jeśli chodzi o art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Z uzasadnienia pytania prawnego, jak i stanu faktycznego sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym, wynika, że Sąd ten nie podważa istnienia uprawnienia najemcy do żądania przeniesienia własności lokalu mieszkalnego i odpowiadającego mu w tym zakresie obowiązku spółdzielni mieszkaniowej. Wątpliwości konstytucyjne Sądu Okręgowego koncentrują się bowiem zasadniczo na kwestii warunków finansowych, ustanowionych w pkt 1 i 2 ust. 1 tego artykułu, od spełnienia których ustawodawca uzależnił realizację żądania zawarcia ze spółdzielnią umowy przeniesienia własności lokalu na rzecz najemcy.

Biorąc pod uwagę powyższe, za uprawniony należy uznać pogląd, że przedmiotem badania w niniejszej sprawie może być art. 48 ust. 1 jedynie w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed jego odpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, po dokonaniu przez najemcę tego lokalu spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu.

W konsekwencji, zasadny jest wniosek, że postępowanie dotyczące kontroli przepisu art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w pozostałym zakresie oraz przepisu ust. 2 w tym artykule należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W świetle stawianych przez Sąd Okręgowy zarzutów, ocenę zaskarżonego przepisu warto poprzedzić przedstawieniem konstytucyjnoprawnego statusu spółdzielni mieszkaniowych.

Na wstępie należy podkreślić, że kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego i doczekała się bogatego orzecznictwa. W wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181) przedstawiono syntezę poglądów Trybunału na ten temat, wskazując, że:

- „1) Spółdzielnie mieszkaniowe stanowią dobrowolne zrzeszenia, o których mowa w art. 12 Konstytucji, będące realizacją konstytucyjnie gwarantowanej wolności zrzeszania się, przewidzianej w art. 58 Konstytucji. Toteż ingerencje ustawodawcze uszczuplające prawa lub nakładające obowiązki na spółdzielnię, a dotyczące sfery, w której decyzja należy do organów spółdzielni i jej statutów, muszą uwzględniać zrzeszeniowy charakter osoby prawnej (co dotyczy prawnych form, w jakich następują decyzje dotyczące majątku spółdzielczego) i wynikające stąd konsekwencje co do formy, przedmiotu władczego wkroczenia, a także kryteriów uznania ingerencji ustawodawczej za proporcjonalną.*
- 2) Spółdzielnie mieszkaniowe posiadają szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Stanowią bowiem jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki. Przepis art. 75 ust. 1 Konstytucji, nie przewidując sam w sobie preferencji na rzecz jakiegokolwiek z prawnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jest m. in. źródłem obowiązku władz*

*publicznych tworzenia instytucji prawnych umożliwiających osobom fizycznym podejmowanie zbiorowych działań zmierzających do wybudowania dla siebie i swojej rodziny domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez korzystanie z danego domu lub lokalu.*

- 3) *Spółdzielnia, jako osoba prawna, korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki, w tym zwłaszcza z ochrony własności (art. 64 Konstytucji). Nie ulega bowiem wątpliwości, że majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej. Ta kwestia nie budzi wątpliwości ani w piśmiennictwie konstytucyjnym, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Także EKPC uznaje zasadę ochrony własności osób prawnych na równi z ochroną własności jednostki (osoba fizyczna). Błędem publicystycznej natury jest utożsamianie podmiotowości spółdzielni z jej - nierzadko biurokratycznym - zarządem.*
- 4) *Ochrona własności spółdzielczej "na zewnątrz", a więc w stosunku do osób trzecich i państwa, jest taka sama, jak ochrona innych postaci własności prywatnej. Na tle Konstytucji z 1997 r. brak jest bowiem podstaw do różnicowania konstytucyjnego statusu i przyznawanej ochrony w zależności od tego, czy własność (art. 64 Konstytucji) należy do osoby fizycznej, czy osoby prawnej. Kwestię tę szeroko przedstawiono w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 25)."*

Ponadto w powołanym już wyroku z dnia 15 lipca 2009 r. (sygn. akt K 64/07) Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych, dodatkowo podkreślił, iż wszelka ingerencja ustawodawcza w prawa i wolności przysługujące spółdzielniom i ich członkom musi spełniać kryteria proporcjonalności wyznaczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przechodząc do oceny konstytucyjności art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w rozpatrywanym zakresie, stwierdzić należy, co następuje.

Zasadniczy zarzut, sformułowany pod adresem zakwestionowanej regulacji, dotyczy naruszenia art. 64 Konstytucji, zgodnie z którym „*[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*”, „*[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej*” (ust. 2) oraz „*[w]łasność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności*” (ust. 3).

Podstawową treścią art. 64 ust. 1 Konstytucji jest wyrażenie prawa „każdego” do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. W tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że w przepisie art. 64 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca wyraził publiczne prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, jego zachowania, dysponowania nim (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Z kolei art. 64 ust. 2 formułuje zasadę, że powyższe prawa „podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”, a art. 64 ust. 3 określa przesłanki i granice ograniczenia prawa własności.

Zaznaczyć należy, że „*[n]a ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 240).

Istota wątpliwości, przedstawionych w uzasadnieniu pytania prawnego, sprowadza się do kwestii zgodności z Konstytucją regulacji dotyczącej warunków finansowych, na jakich spółdzielnia mieszkaniowa jest zobowiązana do realizacji żądania najemcy dotyczącego przeniesienia na niego własności lokalu mieszkalnego, będącego przed odpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Inaczej ujmując, Sąd Okręgowy sformułował zastrzeżenia pod adresem art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dlatego, że przyznaje on wskazanemu wyżej najemcy lokalu mieszkalnego, a więc osobie niebędącej członkiem spółdzielni, roszczenie o przeniesienie własności tego lokalu, uzależnione od pokrycia przez niego tylko spłat określonych w pkt 1 i 2 ust. 1 art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W konsekwencji, wartość należności uiszczanych spółdzielni przez najemcę „rażąco” odbiega od wartości rynkowej nabywanego lokalu.

Wątpliwości Sądu Okręgowego są zasadne, a argumenty na ich poparcie, przedstawione w uzasadnieniu pytania prawnego, są przekonujące i zasługują na akceptację. Zatem jedynie uzupełniająco wskazać należy, co następuje.

Zauważyć należy, że regulacja dotycząca obowiązku wniesienia przez najemcę wkładu budowlanego budzi wątpliwości w piśmiennictwie (R. Dzięczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz, wzory pozwów i wniosków*, Warszawa 2009, Lex Polonica ). Ustawodawca nie wskazał bowiem sposobu waloryzacji ceny nabycia budynku, nie wiadomo więc, czy ma to być waloryzacja wniesionej ceny do wartości rynkowej budynku, czy też przeprowadzona według innych kryteriów. Wskazuje się, że „*ideą zmian w zakresie przewłaszczeń lokali wprowadzonych nowelą czerwcową z 2007 r. jest zastosowanie mechanizmu „kosztowego” ustalania wymaganej od członka dopłaty z tytułu przewłaszczenia, tak aby członek płacił tylko tyle, ile spółdzielnia uiszcza z tytułu wkładu koniecznego do wybudowania (nabycia) danego lokalu*”. Gdy spółdzielnia nie gromadziła wkładów mieszkaniowych,

lecz płaciła określoną cenę - formalnie więc nabywała budynek, wkład konieczny do przewłaszczenia na rzecz członka powinien kompensować spółdzielni poczyniony nakład. Cena nabycia (koszt nabycia) określonego budynku powinna więc zostać odniesiona do rzeczywistej wartości rynkowej budynku z daty nabycia, a następnie przeszacowana do wzrostu wartości budynku w dacie przewłaszczenia. Uprawniony poniesie (wniesie) wówczas stosowny ekwiwalent na rzecz spółdzielni. Nie będzie więc można zarzucić temu rozwiązaniu, że „wywłaszcza” spółdzielnię. Temu odpowiada będące elementem rozliczeń, związanych z nabyciem przez najemcę własności, unormowanie ust. 4 i 5 w art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w którym ustawodawca jednoznacznie wskazał, że wysokość kaucji mieszkaniowej, zaliczonej na poczet wkładu budowlanego, waloryzuje się proporcjonalnie do wartości rynkowej lokalu.

Nakaz przenoszenia na wniosek najemcy własności lokali mieszkalnych przez spółdzielnię mieszkaniową pod warunkiem określonych spłat niewątpliwie stanowi ingerencję w konstytucyjne prawo własności przysługujące tej spółdzielni. Podzielić należy zatem pogląd Sądu Okręgowego, że w niniejszej sprawie ocena i motywy wyroku, wydanego w sprawie o sygn. akt K 64/07, zachowują aktualność.

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepis art. 48 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi ingerencję w przysługujące spółdzielni mieszkaniowej prawo własności, polegającą na takim jego ograniczeniu, które nie znajduje dostatecznego uzasadnienia i nie spełnia konstytucyjnych warunków dopuszczalności ograniczeń o tak daleko idącym zakresie. Założenie, w myśl którego najemca spółdzielczego lokalu mieszkalnego, będącego - przed nieodpłatnym przejęciem przez spółdzielnię - mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, jest uprawniony do nabycia własności

tego lokalu, mimo że łączna kwota wpłacona przez niego na rzecz spółdzielni nie będzie stanowiła odzwierciedlenia wartości rynkowej lokalu, oznacza nie tylko formalne pozbawienie spółdzielni własności części jej mienia, ale także umniejszenie wartości ekonomicznej majątku spółdzielni należącego do ogółu jej członków.

W rezultacie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowany przepis stanowi nieuzasadnioną ingerencję w przysługujące właścicielowi prawo rozporządzania rzeczą i wyjaśnił, iż *„art. 48 ust. 3 u.s.m. w trojaki sposób ogranicza swobodę rozporządzania przez właściciela lokalem mieszkalnym. Po pierwsze, zobowiązuje go w sposób bezwzględny do przeniesienia przysługującego mu prawa, jeżeli najemca złoży odpowiedni „wniosek”. Po drugie, w kwestionowanym przepisie określona została osoba, na której rzecz spółdzielnia mieszkaniowa ma dokonać przeniesienia własności. Po trzecie, ustawodawca wyznaczył wartość świadczenia przypadającego właścicielowi w zamian za utracony lokal, która rażąco odbiega od jego wartości rynkowej (por. sygn. K 33/00). Powyższe oznacza, że spółdzielnia mieszkaniowa pozbawiona została nie tylko swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności lub zachowaniu jej w swoim ręku, ale także odebrano jej wpływ na to, komu przypadnie własność lokalu, a ponadto - co jeszcze istotniejsze - ograniczono możliwość oddziaływania na ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego w zamian za utraconą własność (por. sygn. K 33/00). Tym samym zdaniem Trybunału Konstytucyjnego doszło do naruszenia istoty prawa własności poprzez wprowadzenie ograniczeń dotyczących podstawowego uprawnienia składającego się na treść prawa własności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wynikająca z art. 48 ust. 3 u.s.m. ingerencja we własność prywatną idzie tak daleko, że nie znajduje należytego konstytucyjnego uzasadnienia. Nieodpłatne nabycie mieszkań należących do państwowych jednostek organizacyjnych nie daje dostatecznej podstawy do osłabienia obecnej ochrony własności przysługującej spółdzielniom mieszkaniowym”*.

Warto zaznaczyć, że w doktrynie podkreśla się, iż orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego już ukształtowało granice swobody ustawodawcy regulującego zasady uwłaszczania się osób zajmujących lokale spółdzielcze. Zgodnie z tym orzecznictwem, po pierwsze, własność spółdzielcza korzysta z gwarancji właściwych dla własności prywatnej (K 5/01), po drugie, przejście własności między podmiotami prywatnoprawnymi wbrew woli właściciela wymaga świadczenia wzajemnego ze strony uzyskującej własność. Preferencje w nabyciu własności przez osoby prywatne nie są konstytucyjnie wykluczone, ale ich dopuszczalność zależy od proporcjonalnej ochrony interesu spółdzielni [ograniczenie odpłatności do 3 % wartości rynkowej ekwiwalentu uznano za niekonstytucyjne (K 5/01), a tym bardziej brak odpłatności w ogóle (P 16/08)], po trzecie, „*argument o konieczności uwłaszczenia kosztem spółdzielni jako wyraz sprawiedliwości dziejowej nie może być użyty w warunkach powszechności uwłaszczenia, nieograniczonego do spółdzielni z ancien regime`u*” (E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2009, z. 4, s. 917).

W tej sytuacji zgodzić się należy z argumentami podniesionymi przez Sąd Okręgowy, że regulacja wynikająca z art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pozbawiła spółdzielnię mieszkaniową swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności lub zachowaniu jej w swoim ręku, odebrała jej wpływ na to, komu przypadnie własność lokalu, a ponadto - co najistotniejsze - ograniczyła możliwość oddziaływania na ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego w zamian za utraconą własność. Tym samym, doszło do naruszenia istoty prawa własności, poprzez wprowadzenie ograniczeń dotyczących podstawowego uprawnienia składającego się na treść tego prawa.

Wymaga zaakcentowania, że takie wkraczanie w stosunki własnościowe spółdzielni nie może być uznane za proporcjonalne. Wprawdzie ograniczenia w zakresie przysługującego spółdzielni prawa własności zostały ustanowione w



drodze ustawy, jednak w aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej nie sposób doszukać się dopuszczalnej konstytucyjnie przyczyny ich funkcjonowania w porządku prawnym. Nie można przyjąć, że kwestionowane regulacje są konieczne ze względu na ochronę najemców, gdyż mają oni już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. W szczególności również przyczyny ograniczenia nie stanowi wzgląd na konieczność zachowania bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego.

Reasumując, uznać należy, że art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do zawarcia umowy przeniesienia własności spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed jego odpłatnym przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, po dokonaniu przez najemcę tego lokalu jedynie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu jest niezgodny art. 64 Konstytucji.

Odnosząc się z kolei do zarzutu niezgodności zakwestionowanego art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (w rozpatrywanym zakresie) z art. 32 Konstytucji, zgodnie z którym *„[w]szyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”* (ust. 1) oraz *„[n]ikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”* (ust. 2), stwierdzić należy, co następuje.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada równości (art. 32 Konstytucji) *„[n]akłada na prawodawcę, między innymi, obowiązek równego przyznawania uprawnień i nakładania obowiązków na podmioty prawa charakteryzujące się wspólną cechą relewantną, istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Równość oznacza jednocześnie akceptację różnego traktowania przez prawo różnych*

*podmiotów (adresatów norm prawnych) i nie oznacza tożsamości (identyczności) praw wszystkich jednostek. Nie ma również charakteru absolutnego - dopuszczalne są pewne odstępstwa od zasady równości pod warunkiem, że istnieją szczególne względy, znajdujące uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Ponadto z zasady równości nie wynika wymóg zagwarantowania podmiotom prawa konkretnych uprawnień czy też zakaz nakładania na podmioty konkretnych obowiązków” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49).*

Na wstępie należy odnieść się do kwestii formalnej, dotyczącej ujęcia art. 32 jako samodzielnego wzorca kontroli. Analiza uzasadnienia pytania prawnego pozwala uznać, że w niniejszej sprawie ten przepis Konstytucji, mimo istnienia jego ścisłego powiązania z art. 64 ust. 2 Konstytucji, wskazanym także jako wzorzec kontroli, został przez Sąd Okręgowy powołany jako samodzielny wzorzec kontroli, a nie jako przepis ujmowany w związku z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady równości, Sąd Okręgowy dowodzi, że zaskarżona regulacja wprowadza nieuzasadnione uprzywilejowanie najemców wskazanych w art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w stosunku do:

1) członków spółdzielni mieszkaniowej ubiegających się o ustanowienie odrębnej własności lokalu, którzy mają obowiązek wniesienia wkładu budowlanego według zasad określonych w statucie i umowie zawartej ze spółdzielnią - w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na dany lokal (art. 18 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych),

2) członków spółdzielni lub osób niebędących członkami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, mających - na podstawie art. 17<sup>14</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych -

roszczenie o przeniesienie własności lokalu po uprzednim uiszczeniu zobowiązań związanych z budową, odpowiadających niewniesionej części wkładu budowlanego i opłat dotyczących eksploatacji i utrzymania nieruchomości w części przypadającej na dany lokal.

Sąd Okręgowy argumentuje, że zarówno wymienione podmioty, jak też najemcy wskazani w art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, charakteryzują się cechą wspólną (relewantną), którą stanowi fakt ubiegania się o uzyskanie odrębnej własności lokalu mieszkalnego w spółdzielni. W ocenie Sądu, zróżnicowanie tych podmiotów nie jest uzasadnione, ponieważ nie przemawiają za takim zróżnicowaniem żadne ważne cele społeczne lub gospodarcze.

Należy jednak stwierdzić, że w niniejszej sprawie do naruszenia zasady równości nie doszło. Wbrew twierdzeniom Sądu Okręgowego, kategoria podmiotów, jakimi są członkowie spółdzielni mieszkaniowej ubiegający się o ustanowienie odrębnej własności lokalu na podstawie art. 18 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także członkowie spółdzielni lub osoby niebędące członkami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, mający roszczenie o przeniesienie własności lokalu na podstawie art. 17<sup>14</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz kategoria podmiotów, jakimi są najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, uprawnieni do żądania przeniesienia własności lokalu na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie są podmiotami podobnymi. Sytuacja prawna obu tych kategorii podmiotów nie jest taka sama. Przede wszystkim dlatego, że - w odróżnieniu od członków spółdzielni oraz osób niebędących członkami, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego - najemcy spółdzielczych lokali mieszkalnych, które przed przejęciem przez spółdzielnię mieszkaniową były mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, nie przyczynili się „*swym wkładem finansowym lub*

*pracą osobistą*” do wybudowania tych mieszkań, które stały się w przeszłości przedmiotem najmu na ich rzecz (M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w Konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 294). Możliwe jest więc odmienne unormowanie przez ustawodawcę sytuacji prawnej obu tych kategorii podmiotów w zakresie obciążeń finansowych przy zawieraniu z nimi przez spółdzielnię mieszkaniową umowy przeniesienia własności lokalu.

Nie można też twierdzić, że w niniejszej sprawie naruszenie zasady równości polega na tym, że pewna grupa najemców w budynku, którego dotyczy spór, przystąpiła już do spółdzielni mieszkaniowej wnosząc wkład budowlany w wysokości 10-15 % wartości rynkowej zajmowanych przez nich lokali. Zasada równości nie może być bowiem rozumiana w ten sposób, który uniemożliwiłaby ustawodawcy wprowadzenie rozwiązań prawnych korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych z uwagi na to, że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swe działania do regulacji mniej korzystnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). Zmienność przepisów prawnych jest - sama w sobie - zjawiskiem normalnym i dlatego w różnych okresach czasu mogą istnieć różne możliwości korzystania z tych przepisów. Niekonstytucyjne staje się to jednak dopiero, gdy dochodzi przy tym do naruszenia innej zasady konstytucyjnej, np. nakazu ochrony praw nabytych.

Reasumując, uznać należy, że art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w badanym zakresie, nie narusza art. 32 Konstytucji.

Z powyższych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

Robert Hornand  
Zastępca Prokuratora Generalnego